

第2章 自治体とローカル・ガバナンス

大 藪 俊 志

1. はじめに

今後も長期的な人口減少が見込まれるなか、持続可能な地域を構築していくためには、地域社会に存在する様々な主体（住民、NPO や企業など）の参画と協働が欠かせない。他方で、従来の地域社会の統治構造は自治体を中心としていた（とりわけ自治体の行政に依存した公共サービスの供給形態）ことを踏まえると、ガバメントなきガバナンスのモデルを想定することは難しい。

そこで本稿は、地域におけるガバメントとしての自治体の重要性を確認するとともに、ローカル・ガバナンスの議論に注目することにより、地域社会における自治体の役割を再考する。併せて地域における協働の担い手と具体的な取組み事例を検討し、今後の自治体の方向性を展望することとしたい。

2. 地方分権の推進と自治体の役割

2.1 地方分権の推進

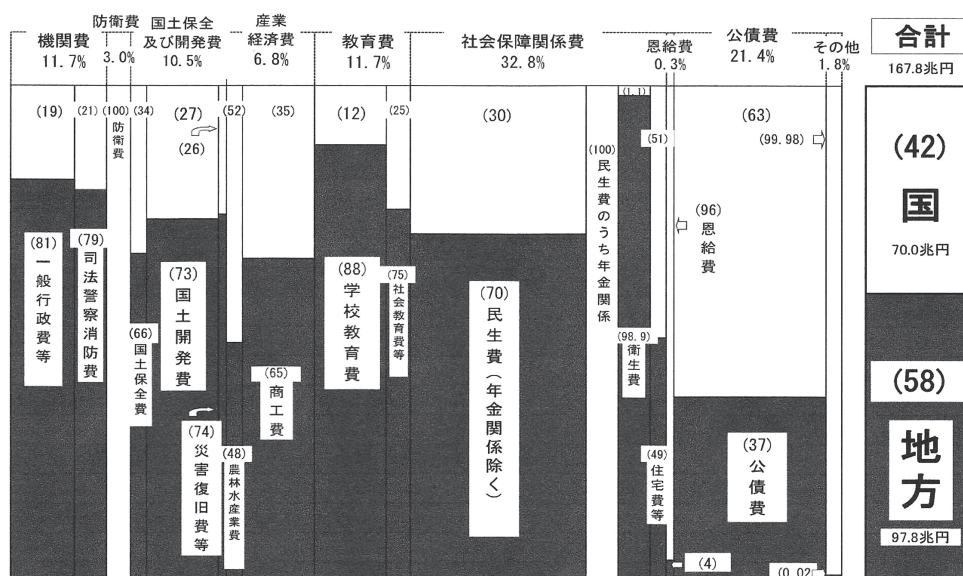
1990年代以降、中央集権の統治構造から地域の多様な個性を尊重する社会に転換することを目指した地方分権改革により、自治体を取り巻く制度は大きく変化した¹⁾。

第1次地方分権改革（1993～2000年）では、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に改めることを目的として、主に以下の制度改正が行われた（有馬 2010：25-27）。

①機関委任事務制度の廃止：自治体の首長を、国が包括的に指揮監督する下部機関と位置づけ、国の事務を行わせる機関委任事務制度（都道府県事務の7～8割、市町村事務の3～4割を占めていた）を廃止し、自治体が担う事務を自治事務と法定受託事務に再編した。②国と自治体との間の調整方法の見直し：国が自治体の活動に関与する場合は個別法令の根拠が必要となり、併せて国地方係争処理委員会が設置された。③必置規制の緩和：施設や職員の配置等に関する国の詳細な規制（義務付け・枠付け）を見直し、自治体の裁量の余地を広げた。

また、第2次地方分権改革（2006年以降）では、自治体の活動に対する更なる規制緩和と権限の移譲が実施された²⁾。具体的な改正事項としては、施設・公物設置管理の基準等に関する義務付け・枠付けの見直し、国から地方への権限の移譲（都道府県から市町村への権限の移

図1 国と地方（自治体）の役割分担（平成26年度決算）



（出典）総務省「地方財政の果たす役割」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000399793.pdf)。括弧内の数値は、目的経費に占める国と地方の割合を示す。

譲），国と地方の協議の場の法制化などが挙げられる。

このような地方分権改革の取組みにより，地方財政制度の見直しでは国・地方間の税財源の配分などにおいて不十分な面が残るものの，行政事務の実施に関し自治体にはより多くの権限が付与されることとなった。

2.2 ガバメントとしての自治体の役割

そもそも地方自治法は行政事務の役割分担に関し，住民に身近な行政は出来る限り自治体に委ねることを原則としている。自治体は，「住民の福祉の増進を図ることを基本として，地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」存在であり，国と自治体は適切な役割分担を行わなければならない（第1条の2）。

また同法は，市町村と都道府県の事務分担に関する規定を設けている（第2条）。市町村を包括する都道府県は，広域にわたる事務，市町村の連絡調整に係る事務，規模や性質からみて一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務を担う。また，市町村は基礎的な自治体として都道府県が処理すべきものとされたもの以外の事務を幅広く担う。このことは，行政事務の配分に関し，市町村を優先する原則を示すものとみなされる（吉田 2014：46-47）。

さらに行政事務の役割分担を財政面からみた場合，国土保全及び開発費，産業経済費，教育費（小・中・高校等の学校教育費），民生費（児童・老人福祉，生活保護，衛生費（保健所・ごみ処理）の経費負担の割合は国よりも自治体の方が高い。このようなことから，市民の日常生活に密接に関わりのある政策分野の多くは自治体が担当していることが理解できる（図1）。

3. ローカル・ガバナンスの構築

3.1 自治体が直面する課題

今後の自治体のあり方をめぐり最大の課題となるのは、長期的に続くことが見込まれる人口減少と財政逼迫の問題である。「日本の地域別将来推計人口（2013年3月推計）」によれば、総人口の減少が続く（2060年の総人口予想は9,000万人以下）なか、市区町村では95%以上の自治体において人口減少が予想される³⁾。また、財政状況をみると2016年度の地方財政の予算は5.6兆円の財源不足となり、公債への依存が進むなか、地方財政の借入金残高は2015年度末には196兆円に達する見込みである⁴⁾。

このような厳しい状況に直面するなかで、自治体は急速に進む少子高齢化や社会経済環境の変化に伴う様々な課題（少子化対策、介護サービス、市民の安全と安心の確保、老朽化が進む公共施設の補修と整備など多岐にわたる）に対処していかなければならない。そのため自治体には、第9章で取り上げる行政運営の見直し（NPM型改革手法の導入など）とともに、地域経営改革の視点も必要とされる。地域経営改革とは地域社会全体を視野に入れた公共サービス改革の試みであり、公共サービスの供給をめぐり地域の多様な主体と自治体が連携・協働していくPPP（Public Private Partnership）の取組みとその発展が期待される（金井 2010：146-150）。

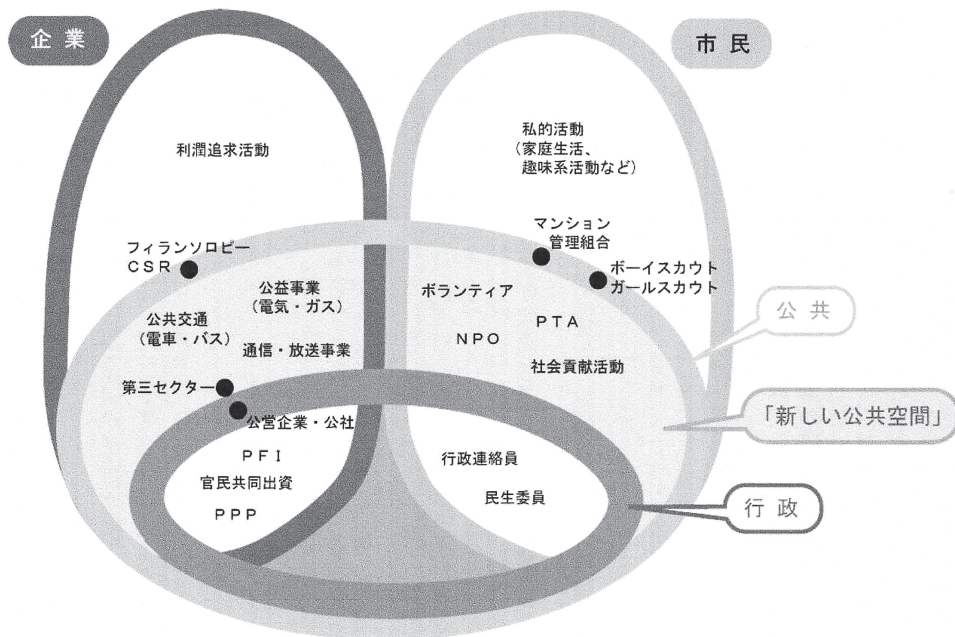
3.2 ローカル・ガバナンスの構築と自治体

近年注目されるローカル・ガバナンスの議論は、地域における公共サービスの今後のあり方を検討する際に有用な概念である。公共政策におけるガバナンス（public governance）の定義の一つに、「人間の社会的集団の統治に関わるシステムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセスが発現する形態」というものがある（山本 2002：16）。こうした考え方は、社会経済の変化を受けて政府の統治能力と社会の統治可能性がともに低下していくなか、「政府の能力および役割と、政府と社会との関係について根本的に再考」する動きを反映したものである（山本 2002：5）。

このガバナンスの概念を地域社会に引き付けて考えると、ローカル・ガバナンスとは、統治の主体を自治体に限定することなく、「公共サービスの供給に関して、ガバメントである地方自治体とともに、営利、非営利の民間セクターが協働・連携する枠組み」であり、行政セクターのガバナンスと企業セクターのガバナンスさらには非営利セクター（NPO・市民など）によるガバナンスからなるPPP型のガバナンス・モデルとみなされる（山本 2014：223-230）。

また、ローカル・ガバナンスのイメージをより具体化するものとして、総務省（分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会）報告書「分権型社会における自治体経営の刷新戦略-新しい公共空間の形成を目指して」（2005年）は、地域における「新しい公共空間」の形成という視点を提起した。

図2 「新しい公共空間」のイメージ



（出典） 総務省（分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会）報告書「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」（2005年3月）3頁。

この「新しい公共空間」とは、地域の様々な主体（自治体、NPO、民間企業など）が自治体とともに地域の運営に関わることを通じて形成されていく空間を意味する（図2）⁵⁾。地方分権の推進を通じて自立的な運営が求められる自治体では、経営資源の制約のもと自らが担うべき公共サービスの範囲や供給方法のあり方を見直す必要に迫られている。そのため「新しい公共空間」では公共サービスの担い手を多元化していくことが求められ、それぞれの地域に必要なサービスは適切な受益と負担のもとに供給されることが基本となる。また、住民と自治体との関係を見直し、地域協働（一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共的サービスの提供を協力して行う状態）を推進していくことも必要となる⁶⁾。地域協働の推進により、自治体は「新しい公共空間」の形成を担う様々な主体の特性を活用することができるため、行政だけで対応する場合に比べて、公共サービスに対する多様なニーズに柔軟にに応じていくことが可能となる。

4. 地域における協働の可能性

4.1 地域における協働の担い手

地域協働の担い手には、自治会・町内会、農協・漁協、商工会議所、NPO、公益法人、民間企業など地域社会の多様な主体が想定される⁷⁾。地域協働の取組みにおいて、これらの主体

には行政の請負的な立場に留まることなく、公共サービスの計画・決定から実施・評価の各段階において、自治体との適切な連携・協働のもと各主体の特性を活かした機能の発揮が期待される（総務省 2005：16-29）。

先進的な取組み事例をみると、地域自治組織（町内会）やNPO・ボランティアへの事務・事業の委託、住民主体による公共サービスの提供（例：子育てや介護のサポート、地域SNSの活用促進など）、公共施設の管理運営における市民参加、市民団体・NPO・民間企業が参画する提案型の協働事業（例：まちづくり、資源リサイクルの推進など）、住民や大学が参加する地域計画の策定などが各地で実施されている⁸⁾。

4.2 地域協働の具体的な取組み事例

これらの取組み事例のうち宮崎県の「中山間盛り上げ隊派遣事業」では、県内中山間地域におけるボランティア活動（草刈りや用水路の清掃など集落の共同作業、地域の行事の支援など）を実施している⁹⁾。運営の主体は県からの委託を受けたNPO法人であり、事業に登録した隊員（都市部の住民が中心）を中山間地域の市町村や集落からの依頼に応じて派遣する。この事業では、都市住民と中山間地域住民の交流を通じて、過疎化と高齢化が進む中山間地域の活性化（集落機能や伝統的な行事などの維持）を図ることを主な目的としている。

また、愛知県高浜市では、小学校区ごとに「まちづくり協議会」（地域自治組織）を設置し、自治体と連携して地域内の課題の発見と解決に取組む仕組みを構築した（市から一定の権限と財源を移譲する地域内分権の事例でもある）（大藪 2015：131-145）¹⁰⁾。まちづくり協議会は、町内会、消防団、PTA、子ども会、婦人会、老人会などの各種団体により構成され、活動内容は防災・防犯、公共施設の管理（公民館・公園・災害備蓄倉庫など）、環境保全、子どもの健全育成、介護予防など多岐にわたる¹¹⁾。

5. おわりに

自治体（ガバメント）は住民の日常生活を支えるために今後も必要不可欠な存在であるが、地域社会はガバメントだけで構成されるものではない。ガバナンスの議論に立ち返れば、従来主流であった階層制のガバメントが公共サービスの供給を直接担うモデルに対し、組織内外の多様な網目構造（web）のなかで公共的な価値を他の主体と共に形成していくネットワーク型モデルの優位が主張される（Goldsmith, Eggers 2004：7-9）。また、行政活動のあり方も法令主導のモデル（法的安定性を重視し階層制組織による統制を特徴とする）からサービス主導のモデル（市場メカニズムの活用）への変化が生じ、今後は市民主導のモデル（コミュニティの生活の質（QOL）とネットワークの機能を重視する）への移行も展望されている（ボベール・ラフラー 2008：23-28）。

これらの流れを踏まえれば、今後の自治体と公共サービスのあり方は、行政・企業・非営利（NPO・市民）の各セクターの連携・協働により形成されるローカル・ガバナンスの枠組みのなかで検討していくことが求められる。持続可能な地域社会を構築していくためには、自治体の経営資源への制約が今後も強まることを前提としたうえで、地域協働の仕組みを構築しなければならない。そのためには、地域で必要とされる公共サービスの内容や供給の仕組み（誰がどのような方法でどの程度まで負担すべきなのか）、自治体の担うべき役割（地域協働における行政関与のあり方）などを、地域社会の多様な主体がそれぞれの地域の実情と将来像を見据えつつ議論を行い、決定していくことが必要となる。

注

- 1) 地方分権改革の概要に関し、地方分権改革有識者会議（2014）、地方自治制度研究会編（2015）を参照。
- 2) 第2次地方分権改革の取組み事項に関し、内閣府（地方分権改革）（<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/index.html>）を参照（2016年9月30日閲覧）。
- 3) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』（<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>）（2016年9月30日閲覧）。なお、市区町村別の人口予想は2010年と2040年時点の比較である。
- 4) 総務省（地方財政関係資料）（<http://www.soumu.go.jp/iken/11534.html>）（2016年9月30日閲覧）。
- 5) 以下、「新しい公共空間」の概要と「地域協働」の推進について総務省（2005）を参照。
- 6) 地域協働の定義と概念に関し、総務省（2005：16、215（参考資料12））を参照。
- 7) 地域協働の主体に関し、総務省（2005：219（参考資料14））を参照。
- 8) 地域協働の具体的事例に関し、総務省（地方行政事例集）（<http://www.soumu.go.jp/iken/main.html>）を参照（2016年9月30日閲覧）。
- 9) 宮崎中山間ネット（<http://www.chusankan.net/>）を参照（2016年9月30日閲覧）。
- 10) 高浜市（<http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/seisaku/index.html>）を参照（2016年9月30日閲覧）。
- 11) 高浜市（まちづくり協議会について）（<http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/seisaku/shigoto/machikyo/index.html>）を参照（2016年9月30日閲覧）。

参考文献

- 有馬晋作「地方分権改革」（2010）橋本行史編著『現代地方自治論』ミネルヴァ書房。
- 大藪俊志（2015）「基礎自治体における地域内分権 - 愛知県高浜市の取組み -」佛教大学『社会学部論集』（第60号）。
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・総合評価』第一法規。
- 総務省（分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会）（2005）「分権型社会における自治体経営の刷新戦略 - 新しい公共空間の形成を目指して -」。
- 地方自治制度研究会編（2015）『地方分権20年のあゆみ』ぎょうせい。
- 地方分権改革有識者会議（2014）「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」内閣府。
- ボバール、トニー・ラフラー、エルク（2008）（みえガバナンス研究会訳）『公共経営入門 公共領域のマ

ネジメントとガバナンス』公人の友社。

山本清（2002）「今なぜガバナンスの改革が求められているか」宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社。

山本啓（2014）『パブリック・ガバナンスの政治学』勁草書房。

吉田勉（2014）『はじめて学ぶ地方自治法（第1次改訂版）』学陽書房。

Goldsmith, Stephen and Eggers, William D. (2004), *Governing by Network: the new shape of the public sector*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.

（おおやぶ としゆき 研究員／佛教大学社会学部准教授）